

Ministère des Affaires Etrangères – DCSUR
Ambassade de France au Brésil
CIRAD - INRA

Relatório Final do projeto

Interação entre políticas públicas e dinâmicas locais da agricultura familiar : estudo comparativo no Brasil

Ensinamentos a partir de dez estudos de caso

Edital "Projetos temáticos em ciências humanas com o Brasil" Ministério de assuntos estrangeiros, França, Direção de Cooperação Científica, Universitária e de Pesquisa (DCSUR)

Jean Philippe Tonneau e Eric Sabourin

Brasilia, novembro de 2005

Introdução

Esse relatório constitui o produto de uma parceria entre pesquisadores das Universidades de Brasília, Federal de Campina Grande, Federal do Para (Centro Agropecuário, NEAF), Federal de Santa Catarina (Centro de Ciências Agrárias e Centro de Educação), de São Paulo (Procam), Federal do Rio Grande do Sul (Economia, PGDR), da Embrapa (Cerrados e Amazônia Oriental), do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento (Cirad, França), do Instituto Nacional de Pesquisa Agronômica (INRA, França) e do Instituto Nacional Agronômico de Paris Grignon (INA-PG, França).

O estudo beneficiou-se de financiamento do Ministério de Assuntos Estrangeiros da França (MAE) na linha "Projetos temáticos em ciências humanas com o Brasil" da Direção de Cooperação Científica, Universitária e de Pesquisa (DCSUR) na categoria "agriculturas familiares"

Além da contribuição específica de cada uma dessas instituições, um seminário conjunto foi realizado em junho de 2005 em João Pessoa, com o apoio financeiro do MAE, do CIRAD e do INRA. Essa publicação, por sua vez, tem o patrocínio do MAE/DCSUR e do CIRAD.

Problemática

Nos últimos 20 anos, a cooperação científica e técnica Brasil-França tem sido particularmente ativa no acompanhamento das políticas públicas e nas pesquisas sobre o apoio a agricultura familiar.

As políticas públicas específicas da agricultura familiar são relativamente recentes, mas a agricultura familiar como realidade é bem antiga; existe, praticamente desde o início da colonização (Prado Junior, 1942, 1960).

Um setor camponês surge nos espaços "residuais", deixados pelo modelo da "plantação". Vindos do Portugal, condenados ao exílio (Silva, 1980), ou acompanhando os donos a procura de terras férteis como modo de sobrevivência, essa população se estabelece em pequenas glebas situadas, principalmente, nas zonas marginais, geralmente mais distantes da cidade ou menos férteis, consideradas terras impróprias à produção dominante, ou seja, plantação e criação de gado. Essas pequenas propriedades, de direito ou de fato, eram classificadas como "pequenos agricultores de abastecimento" (Queiroz, 1978).

Apesar das evoluções, dois modelos, fazenda/empresa e agricultura familiar, - esta última mais ou menos autônoma - continuam coexistindo na agricultura brasileira, marcando as relações produtivas e sociais.

Portanto, as percepções do lugar e do papel da agricultura familiar no desenvolvimento econômico do Brasil têm evoluído de maneira sensível nos últimos 50 anos de intervenção do Estado.

Frente à necessidade de aumentar a produção, necessária para o movimento de industrialização, a estratégia dos poderes públicos foi centrada sob a substituição das

importações e a revolução verde. Nessa lógica, a agricultura familiar devia se modernizar ou desaparecer.

Durante os anos 80-1990, a crise da dívida pública e as exacerbações dos problemas sociais têm contribuído para renovar a estratégia de desenvolvimento. A agricultura familiar adquire uma função social específica; deve ser reconhecida e protegida.

O governo federal opta pela implementação de uma política dualista. O ministério da agricultura tem por objetivo manter a competitividade do setor patronal e empresarial, e o novo ministério do desenvolvimento agrário está encarregado da reforma agrária e da promoção da agricultura familiar recém reconhecida.

Políticas públicas específicas passaram então a ser implementada. E neste âmbito que se inscreve a ação da cooperação científica Brasil-França, desenvolvendo projetos diversificados, tanto em termos de localização geográfica, como de temas, de formas de parceria (universidades, centros de pesquisa, ONG's e organizações profissionais, etc.).

Perguntas e objetivos do estudo

Observa-se uma variabilidade importante, entre regiões e localidades quanto à qualidade dos resultados e a importância dos impactos das políticas públicas para a diversidade dos agricultores familiares.

Nossa hipótese é que essas diferenças sejam devidas a duas categorias de fatores :

- Aqueles que dependem dos programas e das políticas públicas de desenvolvimento rural e de apoio específico à agricultura familiar. São os seus conteúdos, as suas modalidades de implementação, a sua condicionalidade, etc. que estão em jogo.
- Aqueles que provêm da capacidade dos atores locais envolvidos («os usuários») a se mobilizar para se aproveitar dos espaços abertos por esses programas ou políticas, de maneira a fortalecer ou dar impulso as suas dinâmicas locais. Neste sentido, um dos principais obstáculos já identificado pela literatura aparece ser a fraqueza dos governos locais (estaduais e municipais) e a sua pouca capacidade para se articular com a ação coletiva local de maneira a implementar instituições que permitam valorizar, perenizar e divulgar as experiências positivas.

De fato, as evoluções e as melhorias das agriculturas familiares aparecem sendo, geralmente, uma resultante entre a ação das políticas públicas e as dinâmicas locais, elas mesmas mais ou menos influenciadas por essas políticas. Nesta perspectiva, a questão da flexibilidade e, sobretudo da capacidade de adaptabilidade das políticas em andamento é central para a evolução da agricultura e da economia brasileira.

A observação de situações características, quando não emblemáticas, da agricultura familiar brasileira foi considerada como uma oportunidade pertinente para analisar esses processos de interação entre instrumentos de políticas públicas (tradicionais ou renovados) e dinâmicas coletivas acompanhadas pela pesquisa desde vários anos.

Portanto, o edital DCSUR da chamada: "Projetos temáticos em ciências humanas com o Brasil" incentivou um trabalho de aprofundamento e de valorização da relação entre políticas públicas e

dinâmicas locais a partir dos numerosos e diversos projetos de pesquisa e de pesquisa-ação da cooperação Brasil-França em torno da agricultura familiar.

Nesse sentido, os objetivos do presente estudo são de duas ordens:

- Confrontar e comparar estudos de caso que revelam a diversidade da agricultura familiar brasileira: situação agrária, dinâmicas locais e modalidades de adaptação e de apropriação das políticas públicas pelos atores locais;
- Tirar ensinamentos de como adaptar as políticas públicas, respeitando e reconhecendo situações diferenciadas da agricultura familiar.

Metodologia

A metodologia do estudo passou pela valorização, *a posteriori*, de estudos de caso já realizados ou em curso em diferentes regiões do Brasil, tratando de programas de pesquisa & desenvolvimento sobre a agricultura familiar e iniciados a partir de temáticas diferenciadas: apoio a produção, luta contra a pobreza e a exclusão, geração de renda e empregos, desenvolvimento das exportações, desenvolvimento local ou territorial, valorização dos produtos, etc).

O primeiro passo do trabalho constituiu-se na aplicação de dez estudos de caso em quatro das grandes regiões do Brasil (anexo 1), levando em consideração uma matriz de análise elaborada em comum (anexo 2).

Os dez estudos de caso foram confrontados em seminário que permitiu identificar não só os principais fatores que têm limitado os efeitos dos programas, mas também, os resultados positivos e sinergias, muitas vezes com efeitos inéditos ou não esperados.

O livro apresenta estes dez casos, analisados à luz da matriz específica. Um capítulo transversal final reúne as principais conclusões da confrontação ou comparação dos casos, em matéria de dinâmicas, tendências e conseqüências da interação entre políticas públicas e dinâmicas locais.

Apresenta também, algumas propostas para a reflexão e para a pesquisa sobre a idéia de co-construção de instrumentos de política pública de desenvolvimento rural.

Elementos transversais, síntese e conclusões do estudo

Esse relatório final apresenta uma contextualização e uma síntese dos elementos trazidos pelos dez estudos de caso que foram debatidos no seminário organizado de 29 de junho a 1º de julho de 2005 em João Pessoa (anexo 3).

Divide-se em três sub capítulos. O primeiro trata da origem, da diversidade da agricultura familiar no Brasil e analisa as interações entre as diversas políticas públicas de desenvolvimento rural e as dinâmicas locais da agricultura familiar. O segundo analisa o caso particular das políticas recentes e específicas para a agricultura familiar. O terceiro apresenta elementos de proposta e recomendações destacando, em conclusão, pistas de intervenção e de pesquisa.

As políticas públicas específicas da agricultura familiar são relativamente recentes, mas a agricultura familiar como realidade é bem antiga; existe, praticamente desde o início da colonização (Prado Junior, 1942, 1960). Foi sucessivamente descrita com diversos termos: pequena produção, agricultura de subsistência, agricultura colonial, etc. As suas características atuais nascem das origens da agricultura brasileira e da evolução do seu processo de modernização que foi qualificado por Silva (1982) e vários autores de "modernização conservadora".

1. Agriculturas familiares no Brasil e dinâmicas atuais

1.1. Origem da agricultura familiar brasileira

O processo de colonização do Brasil pelo Reino Português objetivava fixar o homem nesse novo território com o fim de explorar as terras para abastecer o mercado europeu. A agricultura brasileira fundamentou-se, portanto, no modelo da *plantação* (cana de açúcar, café, cacau, laranja) tendo como principal objetivo atender as demandas do mercado externo. A história das *sesmarias* e do escravismo, bem conhecida, remete para essa lógica agro-exportadora (Prado Junior, 1942).

A sociedade era baseada nas relações sociais entre donos e subordinados, entre senhores e escravos (Freyre, 1936). Progressivamente, e mediante várias crises ligadas aos ciclos de exportação (açúcar, café, etc.) as plantações e os grandes latifúndios se transformaram, dando lugar a diversas formas de fazenda ou de empresa agropecuária.

Mas desde o início da colonização, um setor camponês surge nos espaços "residuais", deixados pelo modelo da "plantação". Vindos do Portugal, condenados ao exílio (Silva, 1980), ou acompanhando os donos a procura de terras férteis como modo de sobrevivência, essa população se estabelece em pequenas glebas situadas, principalmente, nas zonas marginais, geralmente mais distantes da cidade ou menos férteis, consideradas terras impróprias à produção dominante, ou seja, plantação e criação de gado. Essas pequenas propriedades, de direito ou de fato, eram classificadas como "pequenos agricultores de abastecimento" (Queiroz, 1978).

Surgiram assim vários tipos de camponeses “de abastecimento”, desde os moradores e meeiros do Nordeste até os colonos italianos, alemães e polacos do Sul (Serra Geral, SC; Vale do Itaquiri e Alto Uruguay, RS). Podemos dividi-los em duas grandes categorias de produtores com base familiar a agricultura familiar dependente (em primeiro lugar dos grandes proprietários) e uma agricultura familiar autônoma. Os dependentes reúnem diversas categorias. Entre as principais os *arrendatários* pagavam um direito de uso da terra, os *parceiros* e *meeiros* - pagavam pelo aluguel das terras que ocupavam com a colheita aos donos e os *moradores* - viviam de favor nas terras dos patrões não pagando, de fato, pelo aluguel da terra. Considerados, mesmo que teoricamente, “livres” (uma parte da sua produção lhes pertencia) serviam aos proprietários de duas formas: como mão-de-obra de reserva e como guardiões da propriedade. Essas pequenas propriedades camponesas eram associadas, de forma integrada, a grande propriedade para garantir o seu desenvolvimento (Wanderley, 1996).

Os autônomos não prestavam nenhum serviço aos donos da terra e até hoje podem ser divididos em duas categorias de produtores familiares: aqueles historicamente integrados aos ciclos de cultivos comerciais (café, fumo, algodão, antes), soja, suínos e porcos hoje, desde os agricultores do Nordeste até os colonos do Sul, e os agricultores que reproduzem um sistema de produção de subsistência, com pouco acesso ao mercado. Esta população, denominada por Palacios (1987) de “*pobres livres do campo*” - era caracterizada pelo seu isolamento e pela sua pobreza, características que perduraram (como em Quixeramobim CE). Quanto aos quilombos, constituídos a partir da fuga de negros escravizados, estes se localizaram em áreas de pouco ou nenhum valor que não se colocavam na esfera imediata de interesses fundiários dos brancos; nos vãos de serras brutas, nas morrarias e cafundós, nos sítios inóspitos e de difícil acesso, nos alagadiços insalubres (Bandeira, 1991). O assentamento de negros nos interstícios dos sítios e fazendas foi promovido para suprir a demanda por uma reserva de força de trabalho barata, disciplinada e competente em épocas de plantio ou colheita, ou para propiciar a presença de parceiros vantajosos de escambos desiguais. Seu isolamento deve ser, portanto, relativizado (ver o caso Kalunga GO).

No Nordeste, considera-se, geralmente o a Lei da Terra (1850) que regulariza o mercado fundiário, como um acontecimento que vai favorecer o desenvolvimento da agricultura familiar na zona Semi-árida (Caron e Sabourin, 2003).

Apesar das evoluções, estes dois modelos, fazenda/empresa e agricultura familiar, - esta última mais ou menos autônoma - continuam coexistindo na agricultura brasileira, marcando as relações produtivas e sociais.

1.2. Impactos da modernização da agricultura brasileira

Como consequência da modernização da sua agricultura entre os anos 1950 e 1970, o Brasil converteu-se numa importante potência agrícola. Essa modernização associada a grandes sucessos econômicos para o setor do agro-negocio e para a balança comercial brasileira, teve também impactos diferenciados sobre os territórios rurais e sobre as formas de produção familiar.

As críticas econômicas apontam para o aumento dos custos de produção. Estudos mostram que os insumos químicos são mais caros no Brasil que na Europa e nos USA (Vilar et al, 2005), sem falar do aumento inevitável dos preços do petróleo e dos fosfatos. Outro ponto criticado é o apoio publico desigual: o governo gasta com marketing, pesquisa, e muito crédito para apoiar a agricultura empresarial. (Por exemplo, ver o Plano Safra 2003 - 2004: 27 bilhões para agricultura comercial e 5,4 bilhões para AF).

As críticas ecológicas ou ambientais: em consequência do crescimento do desmatamento violento da Mata Atlântica primeiro, logo dos Cerrados e, mais recentemente da floresta amazônica, os solos tropicais frágeis, quando descobertos, são sujeitos à uma degradação rápida. Observa-se também fenômenos de mudança climática, inundações, secas, etc, além da deterioração dos equilíbrios biológicos. Também foram verificadas a salinização rápida dos solos em áreas de irrigação e a poluição das águas por pesticidas.

As críticas sociais. O processo de modernização da agricultura foi sinônimo de exclusão social. Este processo é impulsionado pela necessidade de reduzir custos, o que exige um investimento cada vez maior em novas tecnologias e uma especialização crescente. Os que não conseguem acompanhar esta corrida têm que "cair fora". Em geral, se vêm obrigados a vender a propriedade e a buscar o sustento em outras atividades (ou seja, a saída do meio rural e a instalação na cidade). Por outro lado, as oportunidades de emprego assalariado na agricultura também diminuem, já que o incremento da produtividade do trabalho se dá principalmente via a mecanização. Neste processo, ficou evidente a impossibilidade das cidades e das metrópoles absorver as populações rurais excluídas, revelando elevados índices de êxodo rural.

1.3. A importância atual da agricultura familiar

Apesar de uma política de modernização conservadora (Silva, 1982) desfavorável e do anúncio do seu desaparecimento, inclusive pela academia, o principal acontecimento dos anos 80 para 90 para o meio rural brasileiro, foi certamente a permanência e o fortalecimento da agricultura familiar. De fato esse fortalecimento não previsto foi se apoiando, mesmo que de maneira marginal ou desigual, nas políticas públicas de modernização e foi amplificado pelos movimentos sociais que foram capazes de negociar instrumentos de políticas específicas para o segmento.

Nesta perspectiva, o sucesso da modernização é também aquele da agricultura familiar. Apesar da competitividade das agriculturas patronais e empresárias, a agricultura familiar existe e demonstra que o seu desaparecimento, tanta vez anunciado, não é ainda de atualidade.

De maneira direta, pela inserção em cadeias produtivas (caso de Sylvania) ou de maneira indireta, na velha função de produção de alimentos, a agricultura familiar contribui de maneira significativa à produção brasileira.

Vários estudos mostram a importância da agricultura familiar em termo de produção alimentar e de emprego (Romeiro et al, 2000, Buanaim, 2000). Segundo o último censo agropecuário do IBGE (1995) do número total de 4.859.732 estabelecimentos o modelo patronal representado por cerca de 0,5 milhão de estabelecimentos, apesar de contar com 70% da área (avaliada em 353 milhões de hectares), era responsável tão somente por 20% do pessoal ocupado nos estabelecimentos agrícolas brasileiros no período considerado. Já a agricultura familiar totalizava 4,3 milhões de estabelecimentos (85% do total) e era responsável por 38% do valor do PIB Agrícola, empregava 75% da mão de obra no campo, mas detendo apenas 30% da área agrícola total (FAO/INCRA, 2000).

Para atingir estes resultados significativos, a agricultura familiar, no seu conjunto, implementa projetos diferenciados, adaptando-se as condições locais.

Inserir-se nos Complexos Agro Industriais- CAI, via relações contratuais com as grandes empresas do setor agro-alimentares: como os setores da avicultura e suinocultura no Sul (SC, RS) ou as frutas irrigadas no vale do São Francisco (Mandacaru). Consolidar-se numa bacia leiteira em Silvania. Desenvolve a venda direta de produtos de qualidade específica via os supermercados (Serra Geral de SC) ou as feiras agroecológicas (Lagoa Seca, PB). Esse projeto de integração econômico visa reforçar e consolidar o lugar dos estabelecimentos familiares nos diversos mercados, quer em complementaridade com as agroindústrias, quer desenvolvendo cadeias curtas de produtos específicos.

Nos processos de colonização ou de reforma agrária, a agricultura familiar ocupa as áreas de fronteira agrícola à Marabá. Também, a agricultura familiar garante a segurança alimentar em várias zonas rurais e pequenas cidades. É um projeto de inclusão social para aumentar o potencial produtivo e o papel social da agricultura familiar, quer na Amazônia (Uruara, Marabá) ou nas zonas irrigadas (Mandacaru), podendo combater a fome (Kalunga).

1.4. A diversidade da agricultura familiar

Para a implementação destes projetos, os estudos demonstram a grande diversidade da agricultura familiar. As semelhanças entre as diferentes tipologias propostas nos estudos de caso permitem organizar esta diversidade em grandes categorias que ultrapassam as especificidades dos "casos".

Os **critérios usados** são ligados ao nível de integração ao mercado. Podem ser distinguidos, embora com nomes diferentes, três grandes tipos:

- As situações de **sobrevivência**, caracterizadas pela fraca capacidade de reprodução da UP, sempre abaixo das necessidades da família, o que dificulta qualquer investimento. Esta situação está diretamente associada aos meios de produção disponíveis, em particular a terra;
- As situações de **produção de excedentes**: a produção é prioritariamente destinada ao autoconsumo, os excedentes da produção sendo vendidos no mercado (diferentes tipos de mercado, importância dos mercados ou circuitos curtos ou de proximidade, mesmo se articulados aos mercados nacionais ou internacionais) ou acumulados na forma de rebanho (intraconsumo);
- As situações de **agricultura comercial** onde a maior parte da produção é destinada à venda.

Esta classificação se refere ao modelo de análise de Lamarche (1998): *modelo de subsistência, modelo camponês familiar, modelo de empreendimento agrícola*.

Os debates do grupo de estudo levaram a refletir numa categorização baseada **nas formas de integração da agricultura familiar**, ângulo de análise predominante na discussão sócio-antropológica. Trata-se de medir as formas de articulação com o mercado, usando a noção de autonomia. Além da venda direta, a integração ao mercado passa sempre por um intermediário que pode ser o patrão, o supermercado, a cooperativa, etc. É claro que passar do patrão à

cooperativa é um ganho de autonomia social, mesmo que pode se traduzir numa perda de autonomia econômica.

Na mesma linha, os trabalhos do Procad (Wanderley, 2003) no Nordeste mostraram o interesse de usar critérios ligados ao dinamismo e a capacidade transformadora-adaptadora dos agricultores familiares. E a tradução operacional da hipótese que a agricultura familiar, apesar das situações difíceis que ela vive, tem uma grande capacidade de adaptação. Esta opção reconhece os objetivos múltiplos dos estabelecimentos da agricultura familiar (que raramente se limita à dimensão da produção) e prioriza a noção de projetos da agricultura familiar. De fato organiza a categorização em termo de prospectiva, a partir da análise histórica da evolução recentes e das perspectivas futuras.

Os projetos da agricultura familiar nasceram nas experiências das iniciativas locais desde o fim dos anos 60, foram apropriados ou apoiados pelos movimentos sociais nos anos 80 e 90 e, por fim, parcialmente reconhecido pelas políticas públicas, principalmente no quadro do Pronaf (1995). Os estudos de caso revelam estas interações entre dinâmicas locais, movimentos sociais e políticas públicas.

Em todos os casos, a exceção das Encostas da Serra Geral (SC), atrás do desenvolvimento da agricultura familiar, existe um movimento social "forte" ou políticas públicas significativas, o movimento social sendo, muitas vezes um elemento acelerador da elaboração ou da aplicação das políticas públicas.

1.5. Iniciativas locais e mobilização dos movimentos sociais

Por dinâmicas locais, entendemos os processos de mudança acontecendo em escala local (comunidades, assentamentos, perímetros irrigados, distritos, municípios, bacia hidrográfica, consórcios de municípios) e podendo envolver agentes econômicos, firmas, grupos e movimentos sociais, sociedade civil e as suas organizações, instancias político-administrativas ou serviços públicos locais.

Entre os dez casos, todos mencionam dinâmicas de desenvolvimento da produção ou/e de acesso aos mercados, por meio da organização dos produtores (associações, sindicato, cooperativas). Em três casos (Uruara, Lagoa Seca, Marabá) essa dinâmica passa por articulações regionais da sociedade civil (Igreja, ONG, fóruns, etc).

As histórias de "desenvolvimento local" contadas nos diferentes estudos de casos são diversas e específicas, mas apresentam, portanto, uma base comum. Nasceram da análise de uma situação insatisfatória de "mau-desenvolvimento", de uma crise. Desenvolvem-se num enraizamento na comunidade, no território local, mesmo se esse for recente e ocupado por meio de um processo de colonização (Uruara e Marabá, PA). São inspiradas pela vontade de valorizar os recursos humanos e naturais locais, apostando numa reprodução para a geração futura.

As iniciativas locais emergem geralmente mediante a intervenção de uma entidade externa, muitas vezes ligada às igrejas: Movimento de Educação de Base, Comunidades Eclesiais de Base (Silvania, GO; Quixeramobim, CE) Comissão Pastoral da Terra (Marabá-PA), as ONG's (em Lagoa Seca, PB), mais raramente uma instituição pública (Codevasf em Mandacaru, BA).

Essa iniciativa local cria as condições para o desenvolvimento de uma dinâmica de organização: Centro Agro ecológico do Tocantins em Marabá, Movimento pela Defesa da Transamazônica em Uruara, etc.

A dinâmica de organização fortalece a abertura ao exterior, pelo meio dos intercâmbios, da capacitação formal e informal (a luta é um processo de educação...) e logo da captação de financiamentos, inclusive por meio de programas ou de políticas públicas.

Um das principais conseqüências é a formação de lideranças, de redes e articulações intermunicipais tais como fóruns municipais e regionais, redes temáticas (cidadania, jovens, mulheres, etc.), conselhos regionais, pólos sindicais e movimentos regionais da sociedade civil, que vão pouco a pouco criar o movimento social¹.

No caso da Amazônia, o movimento sindical, mesmo se apoiado pela igreja, já foi constituído no momento da colonização e dos projetos de reforma agrária, portanto aparece como a base da construção de um movimento social regional mais amplo. Este assegurou a transformação do sindicalismo oficial e único da Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura) da assistência médica para aposentadoria e logo apoio à produção, pela influência do Departamento da CUT Rural (Central Única dos Trabalhadores), ou ainda pela a criação de novos "movimentos" sem terra, MST, etc.

Hoje, o resultado é a existência, no campo da agricultura familiar brasileira, de movimentos sociais importantes e atuantes, embora de natureza e de origem diversa: CONTAG, CUT, MST (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra), FETRAF (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar), sem contar os movimentos mais específicos com o MAB. (Movimento dos atingidos pelas barragens), os movimentos indígenas, ribeirinhos ou dos quilombolas.

Esses movimentos passaram a assumir lutas se preocupando com os meios de produção: em primeiro lugar a terra, mas também a água, o crédito...

Esses movimentos estão à imagem da sociedade brasileira e, portanto, atravessados por tensões e conflitos intra e inter institucionais. Os debates internos e entre eles podem ser acirrados, os conflitos importantes, muitas vezes destacados quando não amplificados pela mídia hostil. Mas mesmo assim, os movimentos conseguiram engajar e assegurar um diálogo com o Estado, sendo reconhecidos como representantes legítimos da agricultura familiar.

¹ um movimento social pode ser definido como uma dinâmica de organização (formal ou não) que supõe uma « atuação em conjunto intencional » e uma motivação de tipo reivindicativo ou de defesa de uma causa.

2. As políticas públicas específicas da agricultura familiar

Nos espaços de aproximação entre os atores das instituições do Estado e do movimento social foi iniciado um debate sobre as condições da aplicação do orçamento público, em particular mediante os Fundos nacionais de crédito (FNE, FNO, FNN). Mesmo se essa discussão ocorreu, muitas vezes, em termos de conflito, aconteceu de fato uma negociação de instrumentos de uma política pública específica para agricultura familiar.

A construção social de uma política nacional para a agricultura familiar

Casos como Sylvania mostram como foi construído a partir das ações do movimento sindical e da experimentação de alternativas locais, um diálogo sociedade-Estado em torno de um projeto para a agricultura familiar. Apesar das divergências, e embora não exista uma formulação única e "acabada", este projeto é relativamente consensual. "Ele visa maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano (...) no maior número possível de microrregiões rurais. Por isso, em vez da especialização devoradora de postos de trabalho, pretende diversificar as economias locais, a começar pela própria agropecuária" (Veiga, 2001).

As principais características deste projeto alternativo são o acesso democrático aos meios de produção (em primeiro lugar a terra, ou a água, como no programa um Milhão de cisternas), a afirmação de uma identidade "familiar", a procura da autonomia (econômica, mas também em termo de resgate dos saberes e de produção compartilhada de conhecimento).

O sucesso da construção da categoria agricultura familiar (antes de tudo como categoria política!) e de um projeto de desenvolvimento específico para essa categoria se deve também ao apoio de intelectuais e acadêmicos em dois níveis: o nível operacional da luta cotidiana e o nível da formalização das reivindicações políticas.

Uma das forças desse movimento e das alianças que ele conseguiu atrair foi a construção e justificação de um discurso coerente e convincente apresentando a agricultura familiar como uma alternativa capaz de responder aos grandes desafios do Brasil: fome, segurança alimentar, violência, desigualdade social, falta de empregos e renda, desmatamento, poluição e manejo dos recursos naturais...

Essa reflexão culmina com a construção de um modelo de modernização controlada ou mais sustentável inspirado pelas hipóteses do ecodesenvolvimento². Três elementos são progressivamente mobilizados neste modelo: a produção social familiar como base socioeconômica, a agro-ecologia como base técnico-científica e o território como base de articulação política. Esse discurso legitimado pelos movimentos sociais foi eficiente pela qualidade da reflexão. Foi materializado em políticas públicas primeiro, por meio de experiências institucionais em torno da reforma agrária, do crédito e da organização dos agricultores, como nos casos de Marabá ou de Sylvania, e logo numa política nacional com o

² A noção de ecodesenvolvimento foi inicialmente utilizada por Maurice Strong, primeiro diretor executivo do Programa das Nações Unidas para o meio Ambiente (PNUMA), durante a primeira reunião de seu Conselho de Administração, celebrada em Genebra em junho de 1973. Posteriormente, ela recebeu um maior aprofundamento em Sachs (1980).

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf, 1995) objeto do capítulo seguinte.

Porém essa reflexão, essencialmente no início do processo, não foi suficiente para que os instrumentos de política pública levassem realmente em conta a diversidade das agriculturas familiares, o que pode explicar parte das dificuldades na aplicação do Pronaf.

Com base nesse projeto para a agricultura familiar, as organizações de produtores reivindicaram um programa específico. O Fórum, “Crédito de investimento - Uma luta que vale milhões de vidas” realizado em Chapecó, no ano de 1993, pela CUT, foi determinante.

O seminário indicou que o crédito seria a bandeira central do movimento sindical que poderia desencadear a conquista de outras políticas: assistência técnica, crédito fundiário, pesquisa, educação e formação profissional, infra-estrutura e habitação.

Nunes (2005) destaca as resoluções do seminário que mencionavam que a proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores tinha como objetivos: *“recuperar e implementara infra-estrutura necessária aos pequenos estabelecimentos rurais, redefinindo os seus sistemas de produção e capacitando-os para competirem com os produtores dos países do Mercosul; adequar o nível tecnológico utilizado possibilitando a redução dos custos de produção e o aumento da qualidade e da produtividade agrícola; aumentar a produção de alimentos de forma a garantir a segurança alimentar do país; permitir o desenvolvimento de uma agricultura ecologicamente sustentável na conservação dos solos, águas e demais recursos naturais; fixar os agricultores familiares no campo, evitando o êxodo rural”*.

O Pronaf e a sua evolução

O Pronaf foi criado em 1995. Foi elaborado tendo como referência o estudo FAO/INCR (1994/1995). O objetivo era fortalecer a agricultura familiar como categoria social, mediante um apoio financeiro (financiamento para custeio e investimento de atividades agrícolas), capacitação e apoio à infra-estrutura social e econômica de municípios e regiões fortemente caracterizados pela agricultura familiar.

No início, o Pronaf se dividiu em duas linhas principais: i) Créditos individuais aos agricultores; ii) Apoio para infra-estruturas coletivas por meio de subvenções aos municípios, a través de um esforço de organização e de parceria (criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento rural). O Pronaf nos seus primeiros anos estava baseado unicamente no crédito. A maior parte dos recursos foi aplicada no Sul do país, entre os agricultores mais capitalizados.

AQUINO e al (2004) destacam que valorizando apenas três tipos característicos, o PRONAF está negando a diversidade da agricultura familiar ao idealizar um “tipo ideal” de estabelecimento familiar para todo o país,

Segundo estes autores, o programa privilegia de fato o produtor capaz: i) de sobreviver e se reproduzir sustentado basicamente numa única atividade econômica (ligada preponderantemente à agricultura); ii) de manter a competitividade da unidade de produção, traduzida em taxas de rentabilidade e de produtividade alcançáveis pela absorção de tecnologias e de saberes tidos como “modernos”.

Em consequência disso, são selecionados como agricultores “viáveis” um número reduzido de produtores que se enquadram na perspectiva produtivista, deixando de lado uma grande massa considerada como, em termos oficiais, “atrasada” ou “periférica”, como a definiu o documento

da FAO/INCRA (1995). De fato, até hoje, e apesar da diversificação do programa, não existe nenhuma forma de apoio adaptada para os agricultores familiares desenvolverem cultivos ou criações para o autoconsumo, o que não empeceria a comercialização dos excedentes.

Uma outra crítica do início do programa foi a fraqueza dos debates e da democracia na implementação dos conselhos para a afetação dos recursos do Pronaf Infra-estrutura. Grande parte dos agricultores e lideranças têm tido pouco acesso às informações, principalmente, ao nível da "base", dificultando sua capacidade de interferir no processo de definição e implementação de políticas e ações públicas em favor do desenvolvimento rural sustentável. Um indicador importante disso é a "prefeiturização" da grande maioria dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, nos quais a participação da sociedade civil é fortemente submetida pelo poder público, que impõe sua hegemonia na composição, no controle e nas decisões tomadas no interior destes conselhos.

Então, para alguns setores da sociedade civil, (Weid *et. al*, 2002) o Pronaf, ao entrar explicitamente na agenda política, ficou determinado pela ambigüidade das diretrizes para o desenvolvimento da agricultura brasileira.

É importante notar que as críticas são mais fortes no Nordeste que na Amazônia ou no Sul. Duas hipóteses podem ser emitidas: i) a força dos movimentos no Nordeste é menor e impede que relações de força permitam influir nas decisões; ii) As potencialidades naturais e econômicas, o dinamismo econômico, oferecem mais espaço para a agricultura familiar comercial, na Amazônia e no Sul, pois o Pronaf inicial era mais adequado a essas situações.

De qualquer maneira, nos seus dez anos de existência, o Pronaf sofreu profundas modificações com o objetivo de adequarem-se as necessidades e a diversidade da realidade da agricultura familiar brasileira. As modificações foram particularmente sensíveis nos dois últimos anos.

Retomamos alguns elementos do estudo de Nunes (2005) publicado pelo Deser.

O volume de recursos foi significativamente ampliado. O Pronaf tomou uma dimensão nacional como o revela a repartição dos créditos. Embora o crédito continue sendo a principal, novas ações foram financiadas, principalmente na área de comercialização (estoques, compra de colheita e alimentos, garantia de preços mínimos), da assistência técnica e extensão rural e do seguro agrícola.

De fato, o governo federal optou por financiar não somente os produtos que seriam destinados ao mercado, mas também os destinados ao consumo familiar.

Outros importantes avanços do programa podem ser considerados: i) Articulação do crédito a outras políticas (garantias de compra, aquisição de produtos da agricultura familiar, programa Fome Zero, etc.); ii) Estruturação de uma política de assistência técnica e extensão rural; iii) Criação de linhas específicas de financiamento (jovens, mulheres, agroecologia, semi-árido, etc.), apesar das dificuldades de operacionalização; iv) Identificação da estruturadas cadeias produtivas da agricultura familiar em nível nacional, no sentido de desenvolver ações específicas para apoiá-las na inserção no mercado.

Hoje, a lista das possibilidades de crédito mostra uma maior abertura a diversidade (Pronaf Mulher, Pronaf jovem rural, Pronaf Semi-árido, Pronaf agroindústria, Pronaf Agro-ecologia, Pronaf Pesca, Pronaf Floresta, Pronaf Pecuária familiar, Pronaf Turismo da AF, Pronaf Maquinas

e Equipamentos) além do crédito de investimento para assentados da reforma agrária e do crédito fundiário.

Outra mudança ocorrida no Pronaf foi o aumento do número de contratos de financiamento para investimento nas atividades agrícolas em relação ao custeio. Atualmente, em torno de um terço dos contratos e dos volumes de recursos contratados se destinam ao financiamento de investimentos.

Aparece hoje que o Pronaf na sua concepção conseguiu modificar a priorização inicial para uma agricultura familiar "integrada" as cadeias produtivas. Isso não significa que o Pronaf poderá resolver as contradições do dilema da agricultura familiar, contradição principal da modernização agrícola que se traduz no aumento da produtividade, na concentração das terras e na exclusão dos produtores incapazes de acompanhar a corrida pela melhoria da produtividade por hectare.

Hoje, aparecem novas perguntas nos estudos sobre a eficiência e o impacto do Pronaf. Nunes resume (2005) essas perguntas: *O que esperar de uma política pública de financiamento para a agricultura familiar? Isso pode reverter uma determinada tendência na agricultura, como a queda na renda agrícola e o êxodo rural? Finalmente, o que é o Pronaf? Trata-se de um programa de transferência de renda ou de estímulo à produção? O Pronaf consegue lidar com a diversidade do segmento?*

Para responder a essas perguntas dois elementos devem ser levados em consideração.

O primeiro é ligado à continuidade do programa. Devido às características do sistema político - administrativo brasileiro (eleições a cada dois anos entre as gerais e locais), dado o papel estratégico da modernização da agricultura familiar na política econômica atual e o caráter social do Pronaf, qual é a esperança que essa política pública possa ainda ser construída na duração, de maneira a melhorar as falhas na sua aplicação, mecanismo indispensável para uma transformação significativa.

O segundo é a operacionalização do Pronaf, sobretudo para os segmentos da população menos organizados, mais frágeis, num país onde eles foram sempre marginalizados. O relato das diferentes experiências demonstra as dificuldades na implementação do Pronaf.

O enfoque territorial do desenvolvimento rural

Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no âmbito do MDA, mas também com a Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional, existe uma tentativa do governo brasileiro em experimentar o enfoque territorial como elemento norteador de políticas públicas de desenvolvimento regional, especialmente aquelas voltadas para o campo rural e para a agricultura familiar. Em várias regiões do Brasil, as políticas de desenvolvimento territorial, ao lado das políticas sociais de educação e saúde, têm sido apresentadas como uma nova forma de intervenção do Estado.

O território é entendido como *"(...) um espaço construído historicamente e socialmente, no qual a eficiência das atividades econômicas é intensamente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a esse espaço. O território é então um resultado e não um dado". (Cirad-Sar apud Sabourin e Teixeira, 2002)*. Todo território, portanto, "pertence" a um grupo social. E

é, também, produto do entrelaçamento de projetos individuais e coletivos, em que se instituem processos de identificação e de negociação dos interesses comuns e conflitantes.

De fato trata-se de um espaço de projetos a construir.

Um projeto territorial é essencialmente político, envolvendo atores e instituições locais que não necessariamente defendem os mesmos grupos, interesses e idéias, mas trabalham de forma articulada, buscando consensos em torno de um tipo de desenvolvimento. Um dos pontos cruciais na noção de desenvolvimento territorial, e até o momento ausente nas experiências concretas já vivenciadas, é o entrecruzamento e a interligação entre as iniciativas locais e a ação dos poderes públicos em todas as esferas – nacional, estadual e municipal.

Um projeto territorial constitui um processo específico de aproveitamento e produção de capital social, interpretado em termos das possibilidades de ação coletiva que se funda em laços de proximidade, reciprocidade e confiança mútua e que podem ser traduzidas “em crescimento e geração de riquezas” (Duncan, 2003).

Nestas perspectivas não se pode falar de desenvolvimento territorial, sem fazer referências às reflexões sobre “*empowerment*”. Uma ação de “*empowerment*”, de conscientização, de animação pode modificar uma trajetória local. Para Laverack e Labonte (2000), o *empowerment* pode ser definido como o meio pelo qual as pessoas adquirem maior controle sobre as decisões que afetam suas vidas. Um dos aspectos fundamentais do *empowerment* diz respeito às possibilidades de que a ação local fomente a formação de alianças políticas.

Os limites dos instrumentos de apoio à agricultura familiar

Vários estudos de caso apontam para algumas dificuldades de operacionalização do Pronaf, além das dificuldades ligadas à sua concepção com relação à natureza e ao papel da agricultura familiar.

Como já foi sublinhado nesse capítulo, o Pronaf inscreve-se dentro de outras políticas compartimentadas, paralelas e às vezes, contraditórias. Essas políticas são implementadas por instituições de estado que reivindicam e cultivam as “suas diferenças” tais como Ibama, Incra, Emater’s... As políticas públicas são, portanto, ainda essencialmente setoriais e pouco integradas.

Essa fragmentação ocorre apesar das iniciativas do ex Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, recentemente transformado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar CONDRAF e hoje ligado a SDT do MDA. É significativo que o conceito integrador de “território” gerou a delimitação de tantos territórios sem coordenação, entre aqueles do SDT, do Ministério da Integração Regional e do Ministério do Meio Ambiente. Aparecem contradições entre as diferentes políticas: segundo as regiões, entre política agrária e ambiental, ou entre inserção ao mercado e autoconsumo.

Outro ponto importante é a relação com o político. O Pronaf e as instituições públicas encarregadas da sua aplicação constituem um espaço de negociação entre o poder federal e os poderes locais (prefeitos e deputados). Permanece o velho princípio: um voto contra um favor. Portanto, a sua implementação depende da força de organização da sociedade civil. O peso do assistencialismo é mais ou menos forte: assistencialismo tradicional dos coronéis do Nordeste

(Quixeramobim) ou assistencialismo dos novos atores do desenvolvimento rural (Serra Geral, Território Kalunga).

Em muitos casos, a fraca institucionalidade da administração pública agrega dificuldades. Faltam competências técnicas para identificar a diversidade da realidade rural (Kalunga, GO). Faltam competências institucionais para inventar novos mecanismos para corrigir normas e regras administrativas e bancárias mal adaptadas. Bitencourt (2003) analisou em detalhes a não adaptação do sistema bancário para fornecer crédito para a agricultura familiar, insistindo sobre a necessidade de uma nova institucionalidade. Mas as suas conclusões podem ser ampliadas a outros setores das políticas públicas. Faltam diretivas para dar continuidade à ação pública apesar da instabilidade das políticas, que mudam não tanto ao nível da concepção, mas que sofrem alterações constantes das regras de implementação.

Não entanto, apesar destas dificuldades, na convivência cotidiana, na invenção das relações entre atores, inventou-se uma prática de implementação do Pronaf. Podemos lamentar os desperdícios ou podemos orgulhar-nos da capacidade da adaptação dos agricultores. Mas é uma realidade: o Pronaf existe e vive, no tanto pelo que é, mas pelo que representa e potencializa.

Em conclusão os estudos de caso e a sua discussão no workshop demonstram que não existem boas políticas públicas se não há um processo de construção compartilhado. Alguns dos novos instrumentos de política pública para a agricultura familiar foram elaborados em espaços de diálogo tais como foros que permitiram uma reflexão ampla integrando o conjunto dos atores sociais e institucionais. E o caso do apoio aos territórios, mas também do programa Proambiente na Amazônia, do programa de construção de cisternas e de bancos de sementes no Nordeste. Este processo teve continuidade durante três governos sucessivos e adaptou se ao longo do processo, em particular para levar em conta a diversidade das situações dos agricultores familiares.

Isto foi possível pela existência de organizações locais e nacionais fortes, mas, sobretudo, pela emergência de foros e articulações regionais da sociedade civil: o Movimento para a defesa da Transamazônica em Uruará, o Centro Agro-ecológico do Tocantins em Marabá, a Articulação Semi-Arido na Paraíba, etc. Porém, as dificuldades são enormes.

Tal vez, o processo ainda não conseguiu elaborar um projeto para as agriculturas familiares que se libertasse de maneira ainda mais decisiva dos modelos dominantes em vigor na elaboração de políticas públicas: modelo técnico da modernização da revolução verde, modelo burocrático da elaboração top down, modelo político do assistencialismo. Há uma falta de opção para os agricultores face aos pacotes técnicos. Há falta de opções alternativas as lógicas competitivas de especialização e inserção nos mercados que contribuem para o aumento da vulnerabilidade dos agricultores. Há falta de opção de implementação evitando os entraves normativos do estado.

Faltam seguramente mais oportunidades de diálogo qualificado e de interação mais aberta entre atores públicos e representações locais dos agricultores, para construir uma melhor percepção das situações nas suas complexidades, para referenciar as experiências sociais portadoras de ensinamentos, para "projetar" uma visão de desenvolvimento (um projeto de sociedade, de nação) e para imaginar as formas administrativas e de gestão concretas e eficientes para a sua implementação.

De fato, trata-se de mobilizar os diversos atores envolvidos (governo e de administração, as ONG's, os movimentos sociais e as organizações de produtores) de maneira a aprender juntos a partir das diversas experiências de produção, manejo e utilização dos bens públicos. Isto supõe

uma articulação entre diversas escalas territoriais e a construção de capacidades de valorização das dinâmicas de inovação que correspondem, de fato, ao produto de uma organização ancorada num território.

Dinâmicas locais e mobilização dos movimentos sociais

Por dinâmicas locais, entendemos os processos de mudança acontecendo em escala local (comunidades, assentamentos, perímetros irrigados, distritos, municípios, bacia hidrográfica, consórcios de municípios) e podendo envolver agentes econômicos, firmas, grupos e movimentos sociais, sociedade civil e as suas organizações, instancias político-administrativas ou serviços públicos locais.

Entre os dez casos, todos mencionam dinâmicas de desenvolvimento da produção ou/e de acesso aos mercados, por meio da organização dos produtores (associações, sindicato, cooperativas). Em três casos (Uruara, Lagoa Seca, Marabá) essa dinâmica passa por articulações regionais da sociedade civil (Igreja, ONG, fóruns, etc).

As histórias de “desenvolvimento local” contadas nos diferentes estudos de casos são diversas e específicas, mas apresentam, portanto, uma base comum.

Nascem da análise de uma situação insatisfatória de “mau-desenvolvimento”, de uma crise. Desenvolvem-se num enraizamento na comunidade, no território local, mesmo se esse for recente e ocupado por meio de um processo de colonização (Uruara e Marabá, PA). São inspiradas pela vontade de valorizar os recursos humanos e naturais locais, apostando numa reprodução para a geração futura.

As iniciativas locais emergem geralmente mediante a intervenção de uma entidade externa, muitas vezes ligada às igrejas: Movimento de Educação de Base, Comunidades Eclesiais de Base (Silvania, GO; Quixeramobim, CE) Comissão Pastoral da Terra (Marabá-PA), as ONG's (em Lagoa Seca, PB), mais raramente uma instituição pública (Codevasf em Mandacaru, BA).

Essa iniciativa local cria as condições para o desenvolvimento de uma dinâmica de organização: Centro Agro ecológico do Tocantins em Marabá, Movimento pela Defesa da Transamazônica em Uruara, etc.

A dinâmica de organização fortalece a abertura ao exterior, pelo meio dos intercâmbios, da capacitação formal e informal (a luta é um processo de educação...) e logo da captação de financiamentos, inclusive por meio de programas ou de políticas públicas.

Um das principais conseqüências é a formação de lideranças, de redes e articulações intermunicipais tais como fóruns municipais e regionais, redes temáticas (cidadania, jovens, mulheres, etc.), conselhos regionais, pólos sindicais e movimentos regionais da sociedade civil, que vão pouco a pouco criar o movimento social³.

³ Um movimento social pode ser definido como uma dinâmica de organização (formal ou não) que supõe uma « atuação em conjunto intencional » e uma motivação de tipo reivindicativo ou de defesa de uma causa.

No caso da Amazônia, o movimento sindical, mesmo se apoiado pela igreja, já foi constituído no momento da colonização e dos projetos de reforma agrária, portanto aparece como a base da construção de um movimento social regional mais amplo. Este assegurou a transformação do sindicalismo oficial e único da Contag (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura) da assistência médica para aposentadoria e logo apoio à produção, pela influência do Departamento da CUT Rural (Central Única dos Trabalhadores), ou ainda pela a criação de novos "movimentos" sem terra, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, MST, etc.

Hoje, o resultado é a existência, no campo da agricultura familiar brasileira, de movimentos sociais importantes e atuantes, embora de natureza e de origem diversa: CONTAG, CUT, MST, FETRAF (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar), sem contar os movimentos mais específicos com o MAB. (Movimento dos atingidos pelas barragens), os movimentos indígenas, ribeirinhos ou dos quilombolas.

Esses movimentos passaram a assumir lutas se preocupando com os meios de produção: em primeiro lugar a terra, mas também a água, o crédito...

Esses movimentos estão conformes ao que é a sociedade brasileira e, portanto, atravessados por tensões e conflitos intra e inter institucionais. Os debates internos e entre eles podem ser acirrados, os conflitos importantes, muitas vezes destacados quando não amplificados pela mídia hostil. Mas mesmo assim, os movimentos conseguiram engajar e assegurar um diálogo com o Estado, sendo reconhecidos como representantes legítimos da agricultura familiar.

Principais efeitos da interação entre políticas públicas e dinâmicas locais

De maneira geral, entende-se por políticas públicas o conjunto das regras de jogo que depende ou releva da potência do Estado. As políticas públicas correspondem ao conjunto de intervenções, programas, projetos de natureza pública, formuladas, coordenadas ou executadas pela potência pública, o estado (Jones, 1970).

Em realidade existem tantas definições como posturas de análise dos processos de elaboração e de aplicação das políticas públicas. Passamos da noção clássica de política pública como um programa de ação (Thoenig 1985) a idéia da política pública como o produto de um referencial compartilhado (Muller, 1995), como por exemplo, a política agrícola de co-gestão na França. Com os processos de regionalização e de descentralização, as políticas públicas podem ser consideradas como o encaixamento de diversos níveis de decisão e escalas de aplicação.

A interação entre as diversas políticas públicas no meio rural

Cada vez mais as políticas públicas aparecem como construções sociais que resultam de processos de ação coletiva associando diferentes categorias de atores públicos e privados (Callon et al, 2001). No Brasil, esses três tipos de elaboração e implementação de políticas públicas estão sendo aplicados na atualidade, em função de uma segmentação crescente dos instrumentos e normas, assim como dos públicos alvo.

De fato, diversas categorias de políticas públicas têm a ver com o desenvolvimento rural e a agricultura: políticas distributivas de apoio à produção (subsídios, crédito via o Ministério de Agricultura, Pesca e Abastecimento MAPA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário MDA), políticas sociais redistributivas via o Ministério do Desenvolvimento Social, MDS (previdência, aposentadoria, fome zero, bolsa família), políticas regulamentarias : sobre manejo do meio

ambiente e recursos naturais com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), sobre comércio e mercados com o Ministério da Indústria e Comércio e o MAPA, tributação com o Ministério da Fazenda, políticas constitutivas, com vários aspectos da : legislação, regras e normas.

O reconhecimento oficial de uma política específica de fortalecimento da agricultura familiar em 1996 do lugar à criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural no seio do Ministério de Agricultura. Traduziu-se a partir de 1998, na criação do MDA e em particular a Secretaria da Agricultura familiar (SAF), que assume junto com a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) e a da Reorganização Agrária (SRA) as políticas específicas de desenvolvimento rural e de agricultura familiar. O MAPA ainda tem a ver com o público da agricultura familiar, já que ele cuida da comercialização dos produtos e da sua regulamentação (sanitária e de qualidade), da legislação sanitária e da pesquisa e do abastecimento via a CONAB.

Essa estruturação do executivo leva a uma separação setorial das políticas públicas de desenvolvimento rural, agrícolas, sociais e ambientais e a uma especialização das políticas em função de um público meta: agricultores familiares, beneficiários da reforma agrária ou das infra-estruturas públicas de irrigação, produtores da agricultura patronal ou empresaria, etc.

Essa configuração, por se só, coloca dificuldades em termos de coordenação dos diversos instrumentos, de superposição de medidas, às vezes contraditórias (entre produção e preservação ambiental na Amazônia Legal, por exemplo, ou em termos de legislação sanitária). De fato, a agregação de medidas e instrumentos sucessivos ou paralelos como é o caso da política agrícola e de desenvolvimento rural brasileira, dividida em três ou em quatro ministérios, não permite uma visão por parte dos beneficiários como dos observadores de uma política pública, orientando a ação pública.

Mas, essa pluralidade dos instrumentos que pode aparecer como contraditória é muito freqüente no marco das políticas públicas nacionais. Raramente existe uma política única e universal; como pensar num modelo único para a agricultura diversificada de um país continente como o Brasil. A pluralidade dos instrumentos deve ser procurada e encorajada. O problema da contradição entre políticas públicas existe quando não tem projeto norteador, um rumo para uma estratégia nacional. Mas que a coerência, são necessárias a coordenação e a complementaridade entre os diversos instrumentos.

Vários casos mencionam que a justaposição de políticas públicas divergentes alimenta a disputa por projetos para a uma região, da mesma maneira que a sobreposição de territórios, promovidos por diferentes ministérios ou secretarias. Também foi levantada a questão da confrontação das especificações locais com regulamentações gerais ou com normas federais (SIF), que constitui um problema recorrente. Ora bem, a superposição de territórios entre ministérios diferentes não deveria constituir um problema, já que as escalas e as entradas temáticas de cada tipo de território são diferentes. O que interessa é a coerência entre um projeto territorial, a sua escala e os seus atores.

Interações entre políticas públicas e dinâmicas locais

Nos dez casos estudados encontramos praticamente os mesmos instrumentos de políticas públicas:

- a) Crédito para produção e infra-estrutura (FNE, FNO, Pronaf)
- b) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pública ou privada;
- c) Capacitação e/ou apoio integrando dispositivos de Pesquisa & Desenvolvimento;
- d) Apoio à valorização econômica e/ou à qualificação dos produtos.

Interações diferenciadas

No período dos vinte ou quinze últimos anos aos quais fazem referencia a maioria dos estudos de caso houve evoluções significativas das próprias políticas públicas e, portanto do seu modo de relacionamento com os beneficiários o com a sociedade civil organizada.

Até os anos 90, as políticas eram aplicadas de cima para baixo por meio do aparelho político e técnico-administrativo (período militar e ainda hoje para certos setores).

A partir dos anos 90 a descentralização foi iniciada com as políticas públicas de educação e saúde transferidas para as estruturas municipais. De fato as prefeituras podem apoiar-se ou não nas dinâmicas sociais (conselhos), mas não podem mais ignorá-las no momento do voto.

Nos anos 2000 apareceram as consultas nacionais e regionais à sociedade (conferencias) assim como novos espaços de negociação, no bojo dos projetos territoriais.

Essas interações acontecem no caso de enfoques setoriais (políticas de credito, de Ater ou de capacitação), no caso do enfoque territorial (ainda no inicio), mas também, no enfoque por cadeia produtiva. Mas que oposições ou conflitos abertos, aparecem sinergias e complementaridades em certos casos, dinâmicas paralelas em outros e tensões na maioria deles.

As complementaridades:

Em vários casos, os projetos públicos (e não governamentais) têm um efeito de alavanca para as dinâmicas locais (Serra Geral SC, Uruara, etc), por meio da concentração de esforços e recursos.

Geralmente, a intervenção de varias entidades, em particular de pesquisa e ensino contribui para trazer elementos de informação, de capacitação e de abertura dos grupos locais. Da mesma maneira qualquer criação ou promoção de conselhos ou espaços de discussão, induz avanços e processos de aprendizagem, alguns sendo irreversíveis.

As dificuldades e tensões entre políticas públicas e dinâmicas locais

Essas tensões e, as vezes contradições, são clássicas, e não deixaram de ser mencionadas em vários dos casos estudados:

Primeiro, trata-se das queixas quanto a descontinuidade dos apoios, caracterizada pela instabilidade e ruptura das políticas ou dos seus instrumentos (crédito, capacitação, ATER)

Segundo, foi mencionado o descompasso entre os ritmos e passos (escalas de tempo) dos atores locais e aqueles dos projetos e instrumentos das políticas públicas. Além dos prazos

ditados pelos órgãos financiadores (nacionais e internacionais) a administração pública brasileira é marcada por um ritmo de eleições, gerais ou municipais a cada dois anos.

Mesmo nos casos bem sucedidos, acontecem disputas entre as instituições intervenientes sobre a “paternidade” de ações ou resultados julgados positivos (Silvania -GO, Serra Geral-SC, Transamazônica -PA), ou até repercussões negativas geradas pela própria imagem de sucesso (caso da Agreco na Serra Geral, SC)

As dinâmicas paralelas: As políticas públicas atingem uma parcela dos agricultores da região e outra parcela, que pode ser até maior, segue rumos alternativos, via apoio das ONG's, de universitários ou das suas próprias organizações (Lagoa Seca, Marabá, etc)

Várias explicações foram avançadas:

- o sistema político-administrativo centralizado e ainda autoritário nos anos 80 (procura da alternativa, da via paralela, da solução local, não governamental, etc) e ao peso e papel das entidades não governamentais (igrejas, Ong's, movimentos sociais e setores econômicos informais, etc)
- a evidente assimetria entre os agricultores, as suas organizações de um lado e os poderes públicos/ bancos e firmas, do outro, que limita conflitos;
- a falta de espaços de expressão estruturada das oposições ou das propostas alternativas

Efeitos diferenciados dessas interações

Os efeitos dessas interações levam para novas dinâmicas. Quatro tendências foram identificadas, levando elas mesmas a novos desdobramentos.

O fortalecimento das organizações econômicas dos agricultores, por meio da inserção no mercado via intensificação e especialização. Geralmente, tais situações conduzem a novos processos de diferenciação socioeconômica entre os agricultores familiares (casos do RS, Silvania, Mandacaru).

A procura de alternativas via ação coletiva para reduzir exclusão da agricultura familiar (agro-ecologia, feiras em Lagoa Seca, certificação participativa na Serra Geral, SC, etc). Até há pouco, essas iniciativas são contavam com apoio não governamental; hoje existe um início de apoio público por meio do SEBRAE (Serra Greal, SC) e logo do MDA (Proambiente, Marabá, Lagoa Seca, etc). Também, aparecem tensões e ajustamentos ligados a questão dos ritmos e das estratégias diferentes entre métodos e instrumentos das políticas públicas e os dos grupos locais

A segmentação das políticas públicas em particular de transferência de renda por categoria de público alvo ou por temas (meio ambiente, gênero, segurança alimentar) geram também, entre os beneficiários potenciais ou reais, estratégias diferenciadas de captação de recursos, que entram em concorrência com dinâmicas econômicas locais. Mesmo quando a necessidade de tais programas de transferência de renda não é questionável (segurança alimentar, aposentadoria rural, bolsa escola) a nova questão tem a ver com a proporção e relação entre políticas de assistência e políticas de integração social e econômica, de maneira a evitar cair em mais assistencialismo e marginalização (Quixeramobim, Lagoa Seca).

A construção de território e de dinâmicas territoriais específicas constitui a tendência mais recente, ate por conta da novidade desses processos e do seu apoio por políticas publicas. Desde já foi possível observar processos de fortalecimentos das capacidades dos atores locais e das suas organizações por meio de mecanismos de aprendizagem de competências para negociação e co-construção (Uruara, Marabá, Kalunga, Lagoa Seca, Serra Geral, etc)

Em conclusão: a evolução das políticas públicas reflete as mudanças na sociedade

Observa-se uma evolução paralela das políticas e das suas interações com as dinâmicas locais.

De maneira geral, as políticas públicas para agricultura familiar tentam se apoiar sobre dinâmicas sociais locais existentes: a Contag no caso do PAPP (Projeto de Apoio a Pequeno Produtor Rural no Nordeste, cf Quixeramobim, Lagoa Seca) ou nos Projetos e Crédito FNO (Silvania) ou FNE.

Foi o caso do INCRA com o processo de reforma agrária junto aos políticos locais, STR, MST, Igreja CPT. Mas, tradicionalmente, procurou-se por intermediários, padrinhos, no melhor dos casos mediadores, sem verdadeira negociação ou adaptação das propostas técnicas, sociais ou econômicas com os primeiros interessados.

As políticas públicas podem também tentar criar verticalmente e artificialmente suas próprias bases sociais e até seus interlocutores sócio-políticos para operacionalizar os projetos, geralmente sem coincidir com organizações pré-existentes ou com modalidades impostas:

- associação de produtores e cooperativas nos projetos de reforma agrária e nos perímetros irrigados públicos ou nos projetos especiais
- os conselhos municipais e as prefeituras (no caso do Pronaf Infra-estrutura)

Mais recentemente, certas políticas públicas de desenvolvimento rural ou de meio ambiente começaram a ser negociadas e formuladas a partir de propostas das organizações sociais junto ao político e ao executivo, por meio de articulações e fóruns híbridos da sociedade civil: projetos de territórios e Conselhos de desenvolvimento territorial (Rio Grande do sul, Lagoa Seca), manejo de recursos naturais (bancos de sementes, Programa 1 M de Cisternas com a Articulação Semi-árido), manejo florestal (Uruara, com MSPT e Marabá com a Fetagri, projeto de certificação de sistemas de produção, Proambiente), etc.

3. Inventar e experimentar instrumentos de políticas públicas

A partir do seminário de confrontação dos estudos locais e de síntese, algumas propostas de trabalho foram formuladas, constituindo as considerações finais dessa coletânea.

Necessidades e modalidades de construção dos instrumentos de políticas públicas

Pode se dar uma definição muito geral das políticas públicas como « produto da atividade intencional de uma autoridade investida de uma prerrogativa de poder público e de uma legitimidade política” (Duran, 1999). O termo de intencionalidade é essencial. Dada a sua complexificação e diversificação, as políticas públicas podem ser analisadas também, como um conjunto complexo de acordos institucionalizados entre agentes econômicos e sociais com interesses mais ou menos divergentes” (Callon et al, 2001).

Essa definição parece mais adequada à complexidade e à diversidade dos modos de elaboração e de atuação da ação pública. Nessa perspectiva, as condições e os marcos de negociação entre atores, de elaboração e de aplicação das políticas públicas, são cada vez mais determinantes. Como afirma Duran (1999) “governar é administrar a ação coletiva”.

Portanto, inovar na construção de políticas mais adaptadas supõe tentar atender a várias necessidades das políticas públicas, identificadas nos estudos de caso: a) Necessidade de construir quadros de definição e de aplicação dessas políticas, com os representantes legítimos das organizações sociais; b) necessidade de investimento em pesquisa aplicada para conhecer os potenciais dos recursos naturais, conhecer os sistemas produtivos e definir manejos adequados; c) necessidade de produção de conhecimento e de construção da inovação com a participação ativa dos agricultores e atores locais;

Como fazer? A constatação geral entre os casos analisados é que não existem receitas conhecidas: a) não existem boas políticas públicas se não há organizações locais fortes, capazes de mobilizar os instrumentos de política existentes ou de participar na concepção de novos instrumentos; b) a reflexão sobre as políticas públicas deve englobar a ação pública, quer dizer a ação de qualquer agente público (órgão governamental, ONG, Organização de produtores) em torno da produção e da utilização dos bens públicos.

Defende-se uma postura humilde. A construção e a implementação de um projeto para a(s) agricultura(s) é difícil. Não há soluções prontas, portanto precisa-se de um quadro de referência, de ações voluntárias de acompanhamento ou de animação e de processos de aprendizagem, de maneira à: a) Construir o projeto mobilizando e articulando os conhecimentos diversificados; b) Dispor de dispositivos ou ferramentas de gestão do conhecimento e da informação; c) Conduzir pesquisas aplicadas e partir da experimentação social

Algumas hipóteses foram avançadas pelas conclusões do estudo:

- A abordagem regional ou territorial do desenvolvimento pode permitir integrar os diferentes níveis de governo e de administração, os diferentes atores institucionais (as ONG's, os movimentos sociais e as organizações de produtores) num processo de convergência e de coordenação, mediante uma articulação entre diversas escalas territoriais. Porém, a territorialização não é uma nova receita universal. Muitas vezes, ela constitui apenas um esforço complementar para valorizar os atributos locais, uma vez que o Estado assumiu a implementação dos ativos e das infra-estruturas de base (saúde, educação, estradas, energia, transportes). A abordagem territorial do desenvolvimento regional ou local passa, também, por uma série de condições: a) a pertinência de instrumentos de intervenção diferenciadas, valorizadoras dos atributos dos territórios rurais depende da avaliação da sutil organização desses atributos locais; b) a dinâmica de inovação depende tanto dos efeitos e resultados de uma organização ancorada num território que da injeção de recursos externos.

- Um enfoque territorial do desenvolvimento precisa ser acompanhado por um processo específico de construção de competências dos diferentes atores, na sua globalidade. Geralmente, nos processos de descentralização, o setor privado e a sociedade civil podem estar prontos para assumir a sua parte, porém o setor público nem sempre está disposto a mudar de rumo, a deixar de comandar e de centralizar. Portanto, há necessidade de qualificação e

capacitação, sim, mas para todos os atores, incluindo os técnicos, acadêmicos, políticos e administrativos do setor público.

Quando se fala de qualificação e capacitação, os membros do grupo não se referem ao único saber-fazer técnico, habitualmente dispensado nos cursos de extensão ou de capacitação profissional. Trata-se de pensar em processos lentos de aprendizagem, compartilhados; o que implica a presença dos técnicos e pesquisadores, realizados por meio de intervenções concretas, em coordenação entre organizações de agricultores sindicatos, entidades de ensino, extensão, pesquisa, universidade.

Construção de competências e processos de aprendizagem

Para um processo de negociação acontecer não basta criar espaços de discussão, chamar para a participação, precisa dotar os atores da capacidade de negociar.

Ficou patente que não se trata apenas de qualificar quadros do movimento social, de operar transferências de conhecimento ou de metodologias. Trata-se de promover a aquisição de competências tanto do lado da elite político-administrativa, como dos representantes ou dirigentes das organizações dos diferentes atores setoriais ou territoriais.

Fortalecer os atores locais (empoderamento, redução de assimetrias nas decisões) passa pela aprendizagem de competências (de aprendizados aplicáveis na ação), o que é diferente de qualificação de técnicos ou de dirigentes locais e ainda mais de transferência de conhecimentos ou tecnologias, receitas, etc.

As competências se referem à ação. Uma competência é um "poder" para agir, não em geral, no em termos absolutos, mas em função de uma situação dada. Ela poder pode ser de ordem técnica, social (legitimidade), econômica...

Um conjunto de competências permite enfrentar uma situação singular e complexa que precisa ser "inventada", construída. Pode oferecer uma resposta adaptada sem precisar extraí-la de uma gama de respostas pré-programadas.

De fato, no quadro do desenvolvimento territorial, as competências são de quatro ordens. Devem permitir, num processo individual e coletivo, que os atores sejam capazes de:

- Analisar as suas situações e seus problemas.
- Planejar a ação específica para a situação com que eles vão conviver. Isto quer dizer, num primeiro momento, identificar e analisar as diferentes possibilidades de ação, buscando solucionar problemas existentes e/ou aproveitar potenciais pouco explorados.
- Implementar as possibilidades acima definidas, num processo de experimentação local (para "dominar", adaptar, etc. as práticas inovadoras), tanto do ponto de visto técnico, quanto social, organizacional, econômico e institucional;
- Imaginar, a partir destes resultados, estratégias de implementação num plano de desenvolvimento da propriedade (ação individual), do assentamento ou do município. (ação coletiva).

A aquisição de qualquer competência é fundamentalmente ligada a uma prática de certa complexidade. A aquisição de competência faz parte dos processos de experimentação social. E o que o MST chama de aprendizagem pela luta. Mas a nossa hipótese que essa aprendizagem espontânea não chega por si só. Um esforço pedagógico e metodológico específico de educação

permanente, considerado como uma "organização da aprendizagem" é necessário para garantir a eficiência e a qualidade das competências construídas.

As experiências de educação popular, tais como a Universidade Camponesa privilegiam a aprendizagem por problemas (perguntas motivadoras), oriunda da pedagogia de Paulo Freire. Essa abordagem oferece o interesse de partir de uma situação real para identificar e construir os recursos relevantes (conhecimentos, saberes, saber fazer.), em vez de acumular demorados conhecimentos, com vista a sua eventual mobilização ulterior. Numerosos trabalhos têm aprofundado e aprofundam a conexão entre o saber e a ação, quer em nível da formação de adultos (Aubret et al, 1993), da sociologia do trabalho (Jobert, 1999). E também o caso dos trabalhos sobre a prática reflexiva (Argyris, 1995; Schön, 1994) ou sobre a formação profissional (Perrenoud, 1994).

O papel dos pesquisadores e técnicos consiste, portanto, em fomentar a construção de espaços de saber e conhecimento para alavancar uma discussão reflexiva sobre os problemas dos atores locais. Isso passa pela divulgação das experiências bem-sucedidas. Falta disponibilizá-las e democratizá-las.

Perspectivas de pesquisa

O exercício de comparação, *a posteriori*, de diversas situações de interação entre políticas públicas e dinâmicas locais sobre a agricultura familiar brasileira tem levantado de fato, tantas perguntas quanto têm confortado algumas tendências comuns.

Diante das dificuldades de operacionalização de políticas alternativas, territorializadas, mais participativas, mobilizando os atores locais e interação com as diversas escalas de governo, optamos por indicar algumas pistas de pesquisa que parecem incontornáveis, mesmo se não permitam responder ao conjunto dos problemas.

- ***a questão do projeto econômico nacional para a agricultura*** ou da coexistência de vários projetos: liberalismo com ajudas do estado? Protecionismo? Projetos alternativos (agro ecologia, etc.). Em realidade não é a pluralidade de instrumentos adaptados à diversidade das formas de agricultura que está sendo questionada, mas a falta de uma orientação sustentável, de um projeto definido para o lugar da agricultura no futuro do país.
- ***a questão do quadro político-administrativo***: um dia a questão do sistema político-administrativo do Brasil terá que ser colocado: existe uma incompatibilidade entre um projeto de política territorializada, a partir de uma democracia de responsabilidade (já não se sabe mais o que quer dizer participativa) e a uma democracia de representação com eleições (municipais ou gerais) a cada dois anos e um sistema administrativo e orçamentário ainda essencialmente centralizado, além de fictício.
- ***a questão das dificuldades e das competências dos movimentos sociais***: atualmente, é gritante é ainda paralisante, a assimetria de poder e de competências nas instancias de decisão entre o setor técnico-econômico capitalista que reúne os ministérios centrais, os sistema bancário, as agencias multilaterais, as grandes firmas transnacionais e, do outro lado, a sociedade civil e os trabalhadores, representados por coordenações nacionais dos movimentos sociais, também extremamente centralizadas, distantes das realidades e viciadas pelo mesmo tipo de clientelismo que o sistema político de representação.

- **a questão da operacionalização do enfoque territorial:** a construção social e política de um projeto econômico e social regional ou territorial supõe condições e etapas, espaços, prazos e instrumentos que ainda não foram suficientemente desenvolvidos. No caso dos territórios da agricultura familiar, mas que a metodologia proposta pela SDT, é a sua aplicação mediante consultores remunerados por produtos intermediários (consultores as vezes inseguros e demasiado rígidos), que compromete o acompanhamento do ritmo ou da dinâmica local. Temos a certeza que esses instrumentos apenas poderão ser validados por meio de uma experimentação social acompanhada, avaliada e garantindo processos de aprendizagem cruzada entre a sociedade civil, seus movimentos e as elites técnico-político-econômicas.

Bibliografia

- ABRAMOVAY R.; VEIGA, J. E. da. 1999. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília: FIPE/IPEA, (Texto p/ Discussão n.º641).
- ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J.E. "Análise da inserção do Pronaf na política agrícola" - convênio FIPE/IPEA, Brasília: IPEA, 1998, 74p.
- AQUINO, Joacir Rufino de. "Agricultura familiar e políticas públicas: o caso do Pronaf no município de São Miguel – RN". Dissertação de Mestrado em Economia Rural Regional, UFCG, 2002.
- AQUINO, F. R.; TEIXEIRA O. A.; TONNEAU J. P.; O PRONAF e a « nova modernização desigual » da agricultura brasileira, in Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas, Vol. 22 n°1, 2004.
- ARGYRIS, C. (1995). *Savoir pour agir. Surmonter les obstacles à l'apprentissage organisationnel*. Paris: InterÉditions.
- ATHAYDE, Vitor Couto Filho. Uma proposta de identificação, caracterização e classificação de projetos de desenvolvimento territorial. MDA in Jean Philippe Tonneau, Pedro Carlos Gama da Silva, Waltemilton Vieira Cartaxo, Eduardo Assis Menezes, Lydda Gaviria "Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro" - Experiências de Aprendizagem. Relatório Final. Embrapa sem-árido. Petrolina 2003. 46 p
- AUBRET, J., GILBERT, P. ; PIGEYRE, F. (1993). *Savoir et pouvoir : les compétences en questions*. Paris: PUF.
- BANDEIRA, Maria de Lourdes. *Terra e Territorialidade Negra no Brasil Contemporâneo*. Comunicação apresentada no XV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, outubro de 1991.
- BITTENCOURT Gilson Alceu, 2003, Abrindo a caixa preta: O financiamento da agricultura familiar no Brasil. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, Dissertação mestrado.
- BUAINAIN AM, ROMEIRO A., A agricultura familiar no Brasil Brasília, FAO-INCRA, Março de 2000, 62p. PROJETO: UTF/BRA/051/BRA, 2000.
- CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358p.
- CARON, P., SABOURIN, E (Coord) 2001 Paysans du Sertão. Mutations des agricultures familiales dans le Nordeste du Brésil. Cirad, Embrapa, Montpellier, coll. Repères, 243p
- CIRAD-SAR, Systèmes agro-alimentaires localisés (Organisations, innovations et développement local). Montpellier, França: Cirad-Sar, n° 134/96, 1996.

- DUNCAN M 2003. O desenvolvimento territorial: o projeto do MDA in Jean Philippe Tonneau, Pedro Carlos Gama da Silva, Waltemilton Vieira Cartaxo, Eduardo Assis Menezes, Lydda Gaviria "Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro" - Experiências de Aprendizagem. Relatório Final. Embrapa semi arido. Petrolina 2003. 46 p.
- DURAN P. 1999, *Penser l'action publique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Coll. "Droit et Société", 199p.
- FAO/INCRA, 1996. Perfil da agricultura brasileira (dados do censo agropecuário do IB/1985). Brasília, Brasil, Instituto Nacional de Colonização e de Reforma Agrária, Convênio INCRA-FAO 17 p.
- FAO/INCRA, 2000, *Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. Brasília, DF: Brasília, DF: Projeto UTF/BRA 036,
- FREYRE, G., 1989 [1936]. *Casa grande e Senzala*. Ed. Circulo do Livro, São Paulo, 587p.
- FURTADO, C. 1977. *Formação econômica no Brasil*. Ed. Nacional, São Paulo, Brasil, 248p.
- GERVAIS M; JOLLIVET M.; TAVERNIER Y., *Histoire de la France rurale, Tome IV (la fin de la France paysanne - depuis 1914)*, Paris: Editions du Seuil, 1977.
- JOBERT, G. (1999). L'intelligence au travail. In Carré, P. et Caspar, P. (dir.) *Traité des sciences et des méthodes de l'analyse du travail*. Paris : Dunod, pp. 205-221.
- JONES G.O., 1970 *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, USA, Duxbury Press.
- LAMARCHE, Hugues. "A agricultura familiar: do mito à realidade". Volume II. Campinas, SP: Ed. UNICAMP, 1998.
- LAVERACK, G; LABONTE, R; 2000. A planning framework for community empowerment goals within health promotion. *Health Policy Plan* 15(3): 255-262.
- LE GALES P., THATCHER M., 1995, *Les réseaux de politiques publiques : débats autour de la notion des policy networks*, Paris, France, L'Harmattan.
- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Referencias para um desenvolvimento territorial sustentável, por M Duncan, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 2003, 35p.
- MULLER P., 1990, *Les politiques publiques*, Paris, France, PUF.
- NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DE DESENVOLVIMENTO (NEAD), José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília, DF: MDA/CNDRS/NEAD, 2001, 110p.
- NUNES Sidemar Presotto. 2005 Pronaf: dez anos de existência in Boletim do Deser 9 n° 145 • agosto/2005 http://www.deser.org.br/biblioteca_read.asp?id=16
- PALACIOS, G. "Campesinato e historiografia no Brasil: comentários sobre algumas obras notáveis". Rio de Janeiro: BIB/ANPOCS (35): 41-57, 1987
- PERRENOUD, P. (1994) *La formation des enseignants entre théorie et pratique*, Paris, L'Harmattan.
- PRADO JUNIOR C., 1942, *Formação do Brasil Contemporâneo*, São Paulo, Brasiliense, 390p. capítulo « Grande Lavoura e Agricultura de Subsistência » pp 130-167.
- PRADO JUNIOR C. 1960. *Contribuição para análise da questão agrária no Brasil*, Coleção Brasiliense, São Paulo, n°28.
- QUEIROZ, M. I. P. de. "Pequenos produtores rurais latino-americanos". In: Cadernos. São Paulo: Centro de Estudos Rurais e Urbanos, 2, 1969.
- ROMEIRO, A; SABATTO, A. BUAINAIN, A. M.; BITTENCOURT, G.; GUANZIROLLI, C. *Desenvolvimento Sustentável e Produção Familiar*. In: X Congresso Mundial de Sociologia Rural, Agosto de 2000, Rio de Janeiro.

- SABOURIN, E 2002, Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores in Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais, Conceitos, controvérsias e experiências, Sabourin E; Teixeira O (eds.), Brasília, UFPB, CIRAD, Embrapa, 428p.
- SACHS, I. (1974). " Environnement et styles de développement ", Annales - Économies, Sociétés, Civilisations, (3), mai-juin, pp. 553-570.
- SACHS, I. (1980). Stratégies de l'écodéveloppement, Paris, Éd. ouvrières et Éd. Économie et Humanisme.
- SCHÖN, D (1987) *Educating the Reflective Practitioner*, San Francisco, Jossey-Bass.
- SCHÖN, D. (1983) *The Reflective Practitioner*, New York, Basic Books (trad. française: *Le praticien réflexif*).
- SCHULTZ, Theodore W. "A transformação da agricultura tradicional". Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- SIDERSKY, P. SABOURIN E, TONNEAU, JP. 2004, How do community social dynamics and different social actors relate to social & technical innovations in Semi-arid Brazil? In XI World Congress of Rural Sociology, Trondheim, Norway, 25-30 July 2004, 15p
- SILVA, José Graziano da (org). "Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira". São Paulo: Hucitec, 1980.
- SILVA, J. G da 1982. *A modernização dolorosa*, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- SILVA, J.G. da. 1996. A nova dinâmica da agricultura brasileira, Campinas, Brasil, Editora Unicamp, 267p.
- TONNEAU J.P DUQUE, G., DINIZ, P. C. O. 2004. Desenvolvimento territorial no Nordeste: Um método de diagnóstico e planejamento participativa. In Raízes, 22 (2): 2004: 181-191.
- TONNEAU J.P SILVA P CG da. Massoraca: aprendizagem coletiva e desenvolvimento da Agricultura Familiar no sertão da Bahia. *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Vol. 22, n°1, 2004.
- THOENIG J.C., 1985, L'analyse des politiques publiques. In *Traité de Science Politique*, GRAWITZ M., LECA, J, (eds). Paris, France, PUF.
- TONNEAU J.P. 2003 Desenvolvimento rural sustentável: novos paradigmas velhas questões in Sustentabilidade, ruralidade e globalização no Nordeste. Wanderley N (ed.), Unicamp, Campinas.
- VEIGA, J. E. et alii., *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília, DF: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.
- VEIGA, José Eli (2005) Desenvolvimento Sustentável – O Desafio do Século XXI São Paulo, Editora Garamond Universitária, 226 p.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth. "A modernização sob o comando da terra; os impasses da agricultura moderna no Brasil". *Idéias*, Revista do IFCH/UNICAMP, Campinas, 3 (2): 25-54, jul./dez. 1996.
- WANDERLEY, M. N. B., A produção familiar na agricultura brasileira: notas preliminares para um estudo comparativo. In: *Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*, XIV, Ronéo. Caxambu, 1990.
- WANDERLEY, M.N. B (ed.). 2003 Desenvolvimento rural sustentável: novos paradigmas velhas questões in Sustentabilidade, ruralidade e globalização no Nordeste. Unicamp, Campinas
- WEID, J. M. V. D., Qual estratégia para o desenvolvimento rural? In: NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DE DESENVOLVIMENTO (NEAD), *José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2001, p. 53-70.

WEID, J. M. V. D., Delgado N. G., Romano J. G., Silveira L. M., Pereira N.A., Santos N., Gertrudes L. F., Pereira D. F., Diniz P. O., Tonneau J. P., Duque G. "Políticas públicas para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar-Relatório final da pesquisa em Lagoa Seca – Paraíba". ASPTA, UFCG, STR Lagoa Seca, Cirad (projeto CNPq). Rio de Janeiro, 2002, pp. 103.

Anexos

Anexo 1

Os dez casos analisados

Região Sul

1- **Alto Uruguay, RS** Marcelo Antonio Conterato , Marcio Gazolla e Sergio Schneider (UFRGS, PGDR)

2- **Vale do Taquari, RS**: Paulo Eduardo Moruzzi Marques, Bernard Roux, Jair Miguel Alles, Leonardo Beroldt, Margarita Rosa Gaviria Mejia, Pierre-Nicolas Grisel, Renata Menasche, Saionara Araujo Wagner (UFRGS, Inra, Ina-PG)

3- **Território da Serra Geral, SC** : Wilson Schmidt, Wilson Schmitt e Claire Cerdan (UFSC, Cirad)

Amazônia

4- **Região de Marabá, PA**: Iran Veiga , Myriam C. de Oliveira, Francinei Bentes (UFPA, NEAF e LASAT)

5 – **Município de Uruara, Transamazônica, PA** :Toni Fabiano, Marie G Piketty, Pedro Pacheco, Jonas B Veiga, J F Tourrand (USP, UFPA, Embrapa e Cirad)

Centroeste

6 - **Território Kalunga, GO** : Ana Lucia Valente (UnB)

7- **Município de Silvânia, GO**: J Humberto Valadares Xavier e Fernando Zoby (Embrapa Cerrados)

Nordeste

8- **Perímetro irrigado Mandacaru, Juazeiro, BA** : Edonilce da Rocha Barros, Marion Barral, Sophie Lejeune (Uneb, Cirad, Ina-PG)

9- **Município de Quixeramobim, CE** : Nicolas Fabre e Julien Burte (Cirad, Ina-PG)

10 – **Município de Lagoa Seca, PB**: Paulo Diniz, Jean Philippe Tonneau, Philippe Bonnal, Pablo Sidersky (UFCG, Cirad)

Anexo 2.

Matriz de análise dos casos (versão resumida)

1. Características da região

- a. Localização e geografia (relevo, clima, localização com relação aos mercados, aos centros políticos e administrativos, etc).
- b. História agrária da região

2. Situação atual e características da agricultura familiar

- a) Lugar da agricultura familiar?
 - (i) Que tipo de agricultura familiar? (especialização, pluriatividade, uso de mão-de-obra assalariada, integração com a indústria, relações de produção entre diversos setores agrícolas;
 - (ii) Informação quantitativa sobre os estabelecimentos e as principais produções agropecuárias;
- b) A diversidade dos sistemas de produção (tipologia), Os circuitos de comercialização e o lugar da AF nesses circuitos,
- c) Tendências, evoluções e processo de regulação;

3 Dinâmicas locais, políticas públicas e mediação

- a. Os principais atores: serviços do estado, organizações dos produtores (sindicatos, cooperativas, associações) ONG's e instituições representativas... seus programas e projetos...
- b. Os componentes das políticas públicas no município ou na região: os programas, ações, instrumentos, público alvo; as categorias: crédito, ATER, capacitação e formação, manejo de recursos, infra-estruturas, mercados institucionais de compra dos produtos da AF, qualificação e certificação de produtos, outras ?
- c. As instâncias de mediação: conselhos municipais de desenvolvimento, pólos sindicais, redes regionais, fóruns regionais (articulações)
- d. O processo de discussão para elaborar ou adaptar as políticas públicas ao nível local – funcionamento dos espaços de discussão e elaboração de projetos, atores presentes e ativos, regras e modalidades da negociação, conflitos, alianças, resultados das interações.

4 Os principais efeitos de interação entre as políticas públicas e as dinâmicas locais da agricultura familiar (AF)

- a. Lembrar a ações específica para a AF e os resultados obtidos
- b. Interações e seus efeitos
 - i. As sinergias e complementaridades entre políticas públicas (entre elas mesmas, segundo a origem, federal, regional, estadual, municipal) e entre elas e as dinâmicas locais
 - ii. As dificuldades e oposições (falta de coordenação, efeito inibidor, tensões, conflitos,)
 - iii. As dinâmicas paralelas

- c. Avaliação das interações no âmbito econômico, social, territorial

5 Ensinamentos e perspectivas

- a. Porque as interações funcionam ? em que direção (grandes tendências), com quais limites ?
- b. Ações a privilegiar
 - para estabilizar interações positivas e para contribuir a reduzir os processos de exclusão
 - limitar os viés, esclarecer os termos das opções e reduzir as assimetrias de informação entre atores
 - importância da capacitação, da construção das inovações em parceria, etc

Anexo 3: Relatório resumido do seminário

Efeitos da Interação Políticas Públicas e dinâmicas locais sobre a agricultura familiar Netuanah Praia Hotel João Pessoa – Paraíba - 29, 30 de junho /1 de julho de 2005

PROGRAMA

1º Dia - 29/06/2005: 18 h 30

Recepção dos participantes Inscrições e instalações

Abertura, apresentação dos participantes, programação, logística

2º dia – 30.06.2005

8 h 00 - Fim da apresentação dos participantes, instalação data show, logística

8h30 *Sessão 1: A contribuição das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar*

Coordenadora: Ana Lucia Valente - Relatores: Iran Veiga e Jean Philippe Tonneau

Introdução do tema: (10 minutos) Eric Sabourin e Jean Philippe Tonneau

Casos: 15 mn + 10 mn perguntas : Serra Geral, Sylvania, Vale do Taquari, Quixeramobim,

Debate + Síntese: 15 minutos (coordenador)

12h30 almoço

14 h 00 - *Sessão 2: Dinâmicas sociais e sua tomada em conta pelas políticas públicas*

Coordenador: Jose Humberto V Xavier - Relatores: Bernard Roux e Marcelo Conterato

Introdução do tema: (10 minutos) Eric Sabourin

Casos: 15 mn + 10 mn perguntas : Marabá, Lagoa Seca, Uruara,

Debate + Síntese: 15 minutos (coordenador)

3º dia – 1.07.2005:

8 h 00 - *Sessão 3: Unidade e diversidade das situações da agricultura familiar*

Coordenador: W Schmidt : Relatores, Paulo Moruzzi Marques e Nicolas Fabre

Introdução do tema: (10 minutos) J P Tonneau

Casos: 15 mn + 10 mn perguntas : Kalungas, Mandacaru, Alto Uruguay, Cariri

Debate + síntese: 15 minutos (coordenador)

12 h 00 : almoço

13 h 30 - Sessão 4: *Síntese e propostas da análise comparativa*

Coordenador: Wilson Schmidt - Relatores: Marie Gabrielle Piketty, Myriam Oliveira

Introdução do tema: (10 minutos) Bernard Roux

Debate: 1 hora

Síntese: 20 minutos (coordenador)

15 h 30 ; Conclusões, propostas e encaminhamentos.

17 h 00 : Encerramento

Conclusões do seminário de João Pessoa

Sobre as políticas públicas e as dinâmicas locais

- diversidade das situações das AF, diversidade das dinâmicas locais, diversidade dos movimentos sociais, da construção de um discurso sobre o local e do projeto;
- necessidade de adaptar e flexibilizar PP - necessidade de considerar o fator tempo na implementação dessas políticas públicas, para não se cobrar mais do que se pode.
- Isso leva à necessidade de criar processos de aprendizagem a partir desses espaços de diálogo e à criação de espaços de diálogo
- espaços de diálogo e de aprendizagem se tornar espaços de apropriação
- espaços de experimentação: processos sistematizados de apropriação e aprendizagem a partir dos espaços de diálogo

Para a pesquisa

- conceitos e definições: necessidade de precisar noções, conceitos utilizados na pesquisa.
- PP AF, dinâmicas, territórios
- descentralização
- desenvolvimento territorial
- tempo necessário para mudança institucional
- dinâmica e trajetórias de PP

Para a metodologia

- Como alimentar práticas locais e espaços de diálogo local
- como associar esses casos estudados com a alimentação efetiva de reflexões e de geração de conhecimento a partir de casos e experiências monitorados e sistematizados.

01 / 07 /05

15 h 30 : **Encaminhamentos**

Redação dos capítulos

Organização do livro e da tradução

Conteúdo : 10 a 11 estudos de caso

Aproveitar para fazer mais

I. Introdução sobre o projeto e ou livro, o método de trabalho do grupo

- Conceitos e definições ou glossário

II. Os 10/11 estudos de caso

III. Um capítulo final de síntese

temas

- A diversidade das situações com relação ao modelo hegemônico
- A pulverização dos movimentos sociais
- A operacionalização deficiente das PP
- Alternativas a construir : dialogo e espaços de dialogo, processos de aprendizagem

Manter a matriz com uma relativa autonomia

Fazer um jogo de aproximação e ou distanciamento da matriz

Leitura cruzada

Quixeramobim : Iran e Claire

Mandacaru : Zé Humberto e Bernard

Lagoa Seca: Iran e Ana

Marabá: Edonilce e Paulo

Uruara: Marcelo e Tonneau

Silvania : Marie e Wilson

Kalunga : Nicolas e Zoby

Serra Geral: Julien e Zé Humberto

Alto Uruguay: Marie e Ana

Vale Taquari: Myriam e Marcelo

Capítulos coletivos

Eric e Jean Philippe vão fazer uma proposta de plano, glossario e para o capítulo final para 8 de julho

Datas

- enviar os comentários para os autores o 14 / 25 de julho
- pb de E mails

Avaliação

- Científica

- com um terceiro dia dava para redigir e avançar mais, a partir dos estudos de caso
- tempo maior para aprofundar mais os estudos de caso.
- trabalho de re-leitura deveria ter sido feito antes para ter comentários de debatedores
- receber os artigos com mais antecedência.

- Logística

- ótimo para logística
- menos intensidade dos trabalhos e um dia a mais

Encerramento

Jean Philippe Tonneau, sobre atividades da Unicampo e projeto turístico.

Vídeo da Unicampo

Lista dos participantes

Sul

Wilson Schmidt é educador, professor do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal de Santa Catarina e Presidente da Associação dos agricultores ecológicos das Encostas da Serra Geral. Doutor em Educação pela PUC de São Paulo, seus trabalhos de pesquisa e extensão universitária estão centrados na implementação e/ou análise de políticas públicas, com ênfase na descentralização. E.mail: wilson@ced.ufsc.br

Paulo Eduardo Moruzzi Marques doutor em Sociologia pelo Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine (IHEAL/Université Paris III, França). Exerce atividades de docência e pesquisa no Departamento de Economia, Administração e Sociologia da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ/USP). Co organizou com colegas do PGDR/UFRGS o livro da série Estudos Rurais *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*, no qual é autor de dois capítulos. pmarques@esalq.usp.br

Bernard Roux é agrônomo e economista, pós-graduado em geografia pela Universidade de Paris Sorbonne, pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisa Agronômica (INRA/Economie publique, França), trabalhando sobre a economia agrária e o desenvolvimento local. bernard.roux@inapg.inra.fr

Marcelo Antonio Conterato: Licenciado em Geografia, Mestre em Desenvolvimento Rural e doutorando em Desenvolvimento Rural (PGDR) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Endereço: Rua Gonçalves Dias 227/10, Bairro Menino Deus, Porto Alegre, RS. CEP: 90.130-061. E-mail: marcelo.conterato@ufrgs.br.

Centro oeste

Ana Lúcia Valente, doutora em antropologia social pela USP e pós-doutorado na Université Catholique de Louvain (Bélgica); professora na Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da UnB das disciplinas Extensão Rural e Territorialidade no Agronegócio. Publicou: *Ser negro no Brasil hoje* (18ª, Moderna, 2002). Temática de Pesquisa: Agricultura familiar e diversidade étnico-cultural. alefv@uol.com.br

José Humberto Valadares Xavier, Eng. Agrônomo, MsC, Analista de Pesquisa da Embrapa – Cerrados Temática de pesquisa: Agricultura familiar, desenvolvimento rural, sistemas de produção - jhumbert@cpac.embrapa.br

José Luiz Fernandes Zoby: Eng. Agrônomo, PhD, Pesquisador da Embrapa Cerrados-Temática de pesquisa: Agricultura familiar, desenvolvimento rural, sistemas de produção, produção animal - zoby@cpac.embrapa.br

Amazônia

Iran Veiga: Doutor em sociologia, professor adjunto do Núcleo de Estudos Integrados sobre Agricultura Familiar / Universidade Federal do Pará (NEAF-UFGPA) - iveiga@ufpa.br
Temática de pesquisa: Intervenção de desenvolvimento, interface técnico-agricultor e saberes locais no processo de mudança técnica e social no meio rural

Myriam C. C. de Oliveira: Mestre em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável. Professora assistente do Núcleo de Estudos Integrados sobre Agricultura Familiar / Campus Universitário do Sul e Sudeste do Pará / Universidade Federal do Pará (NEAF-UFGPA)-Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR-UFRGS) myriam@ufpa.br
Temática de pesquisa: Dinâmicas socioambientais no espaço rural

Marie Gabrielle Piketty, Doutora em Economia, Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, Pesquisadora Visitante no Departamento Economia e no Programa em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo, Temática: desenvolvimento regional e gestão dos recursos naturais, modelagem aplicada - piketty@cirad.fr

Jonas Bastos da Veiga, Doutor em Agronomia, Pesquisador, EMBRAPA Amazônia Oriental, Temática: pecuária e manejo das pastagens na Amazônia. - jonas@cpatu.embrapa.br

Nordeste

Edonilce da Rocha Barros : Mestre em sociologia, doutoranda em ciências humanas pela UFSC, professora da UNEB e técnica em desenvolvimento rural da EBDA

Nicolas Fabre: Agrônomo, doutorando em Sistemas Agrários e Desenvolvimento Rural (UFC, Brasil e INA-PG, França), gerente do programa “Agricultura Familiar, Agroecologia e Micro-bacias” da EMATER-Ceará. nikofabre@yahoo.fr e nicolas@ematerce.ce.gov.br

Julien Burte: engenheiro agrônomo, mestre em recursos hídricos, doutorando pelas universidade de Montpellier, CIRAD, IRD (França) e UFC Fortaleza: "Avaliação dos impactos antrópicos na dinâmica de pequenos aquíferos aluviais no Nordeste brasileiro semi-árido. Conseqüências em termo de estratégias de gestão da sua exploração", bolsista da FUNCEME (Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos). julienburte@yahoo.fr

Coordenadores do estudo e do seminário

Jean Philippe Tonneau: Agrônomo, doutor em geografia, pesquisador do CIRAD sobre desenvolvimento sustentável, agricultura familiar e educação popular rural. Professor visitante na UFCG, de março de 2002 a setembro de 2005, participou da concepção do Projeto Unicampo para implantação da Universidade Camponesa Brasileira, prestou assessoria à ASA (Articulação do Semi-Árido) e à Embrapa Semi-Árido. tonneau@cirad.fr

Eric Sabourin: sociólogo, doutor em antropologia, pesquisador do Cirad sobre comunidades camponesas e organizações rurais; atualmente pesquisador Cnpq e professor visitante no Depto de Sociologia da Universidade de Brasília.. sabourin@cirad.fr